



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

LAURA ESTEPHÂNIA BAPTISTA PEREIRA DE MELLO

**FLUXO MIGRATÓRIO DE FRONTEIRA: O CASO VENEZUELA
ACO 3121**

**BRASÍLIA
2018**

LAURA ESTEPHÂNIA BAPTISTA PEREIRA DE MELLO

**FLUXO MIGRATÓRIO DE FRONTEIRA: o caso Venezuela
ACO 3121**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Prof. Ms. Cleíse Nascimento Martins Costa

**BRASÍLIA
2018**

LAURA ESTEPHÂNIA BAPTISTA PEREIRA DE MELLO

**FLUXO MIGRATÓRIO DE FRONTEIRA: o caso Venezuela
ACO 3121**

Artigo científico apresentado como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientadora: Prof. Ms. Cleíse Nascimento Martins Costa

Brasília, ____ de _____ de 2018.

Banca Examinadora

Prof. Cleíse Nascimento Martins Costa, Ms.

Prof. Examinador(a)

RESUMO

A pesquisa demonstra quais os critérios legais que qualificam o refúgio, no âmbito internacional e na legislação pátria, sobretudo com a atuação do CONARE na análise dos pedidos de reconhecimento da condição de refugiado. Para tanto, o presente artigo analisa os critérios estabelecidos na decisão de tutela antecipada nos autos da ACO 3121, a qual indeferiu o fechamento provisório da fronteira entre a Venezuela e Roraima. A partir desse caso, examina-se o Decreto Estadual de Roraima e a decisão da 1ª Vara Federal de Roraima, mostrando o caminho jurídico até chegar à decisão do STF.

Palavras-chave: Migração fronteiriça. Fluxo migratório misto. Refúgio. Fechamento fronteira Venezuela. Limitação entrada de refugiados. ACO 3121.

Sumário: Introdução. 1 – Requisitos legais para concessão do refúgio. 1.1 – Critérios empregados pelo Estado brasileiro: o papel do CONARE; 1.2 – Competência da União em matéria migratória; 2 – Pedido do estado de Roraima; 2.1 – Decreto Estadual n. 25.681-E; 2.2 – Ação Civil Pública n. 002879-92.2018.4.01.4200. 3 – Padrão jurídico definido na ACO 3121, em sede de tutela antecipada. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por propósito analisar quais critérios jurídicos foram sustentados na decisão de tutela antecipada da Ação Civil Ordinária (ACO) 3121 em que o estado de Roraima requer o fechamento provisório da fronteira entre Brasil, na divisa deste estado, e a Venezuela, até que a situação na fronteira seja normalizada ou que seja encontrado um equilíbrio.

O país vizinho vive uma crise social, político e econômica que perdura desde 2015 e o exôdo de venezuelanos já tem preocupado outros países da região, como Colômbia, Equador e Peru, os principais países que têm recebido migrantes venezuelanos.

Nos dias três e quatro de setembro deste ano, houve uma reunião promovida por representantes do Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Chile, México, Panamá, Paraguai, Peru e República Dominicana para discutir uma estratégia para unificar medidas, inclusive eliminando restrições, em relação ao trânsito de venezuelanos na América Latina. Foi ressaltado nesta reunião que cada país deve assumir sua própria responsabilidade a fim de solucionar a crise migratória em comento.

Ocorre que, antes desta reunião, o Brasil já teve que se debruçar sob a questão da migração de venezuelanos, pois desde o início da crise no país vizinho há um contínuo fluxo de migrantes para cá.

A pesquisa justifica-se pelo fato do Brasil ter firmado compromissos internacionais, e inserido em seu ordenamento jurídico deveres para com as pessoas em situação de refúgio, que é um instituto regulado por um estatuto, e não é aplicado por mera solidariedade do Estado acolhedor, mas sim por sua postura internacional firmada.

Entretanto, o Estado de Roraima (RR), que tem sido uma das principais portas de entrada para o território nacional, de maneira reiterada, tem demonstrado que a despeito dos compromissos internacionais firmados pelo estado brasileiro, não é possível receber, adequadamente, toda esta quantidade de migrantes, em média 500 por dia.

Tal conduta ficou clara com a edição de Decreto Estadual visando, entre outras medidas restritivas ao recebimento de migrantes venezuelanos, o fechamento provisório da fronteira entre este país e o Brasil.

Com a intensificação do fluxo migratório de venezuelanos e sem encontrar a efetividade da política pública de interiorização, a qual prevê a redistribuição, voluntária, dos migrantes para os demais estados da federação; a governadora do Estado de Roraima, Suely Campos, baixou o Decreto Estadual n. 25.681-E.

Se a determinação de acolhida vem de instrumentos internacionais e encontra amparo na legislação pátria, o que será explicado mais adiante, há algum respaldo jurídico para o pedido desse ente federativo? A questão não se encerra aí, pois mesmo após decisão do Supremo Tribunal Federal que revogou o decreto, houve mais uma medida do Estado de Roraima, desta vez adotada pelo judiciário.

A situação na fronteira entre Brasil e Venezuela, no município de Pacaraima/RR, tem se agravado com o aumento do fluxo de migrantes venezuelanos. Em consequência da intensificação neste fluxo, o sentimento predominante na população deste município é a insegurança. Por sua vez, a insegurança em nada facilita no ideal de unificação das medidas adotadas por cada país que recebe esses migrantes.

Por outro lado, a insegurança não surgiu do nada. Em 2017, o município de Pacaraima contava com, aproximadamente, 12.380 habitantes. A chegada de tamanha quantidade de migrantes fez com que a população do local dobrasse. E isto, tem reflexo claro na maneira como são recebidas pelos brasileiros as pessoas que saem da Venezuela e vem

para o Brasil. Os serviços públicos básicos, como saúde, segurança e educação ficaram sobrecarregados.

Diversos episódios de confronto entre brasileiros e venezuelanos na cidade de Pacaraima vêm ocorrendo. A animosidade cresceu tanto que no dia 18 de agosto de 2018, houve atos de violência extrema. Apenas para citar alguns exemplos, supostamente, migrantes venezuelanos atiraram pedras e danificaram veículos de brasileiros próximo a fronteira com a Venezuela. Em alguns casos, chegaram a agredir as pessoas que estavam no interior dos carros. Em contrapartida, brasileiros teriam atado fogo a objetos pertencentes a migrantes venezuelanos e expulsado os estrangeiros de um abrigo localizado no centro do município.

A violência veio de ambos os lados, e o que mais preocupa é que independente da nacionalidade, todos merecem ser tratados com respeito e dignidade. Violência só gera mais violência, e no contexto atual, nada de bom pode advir disso.

Quando se pensa em refúgio e crise migratória, logo vem a mente as tensões vivenciadas pela Europa nos últimos anos. Imagens que chocam e comovem a todos, de famílias inteiras afundando após encontrar no mar a única opção para fugir do local que antes chamavam de lar. Mas, quando se está diante do presente caso, parece não ser tão comovente para população em geral. A principal resposta ouvida é “mal cuidamos dos nossos cidadãos, para que lidar com o problema dos outros?”.

Conforme dito anteriormente, não se trata de problema dos outros. E esta visão fundada no medo e na insegurança não coaduna com os compromissos internacionais firmados pelo Brasil nessa matéria. E falta solidariedade sim. Uma solidariedade que decorre dos ditos compromissos aos quais o estado brasileiro aderiu voluntariamente.

Além do aspecto jurídico do tema apontado acima, há o aspecto social. Para este é preciso ter em vista que a mobilidade humana é um fenômeno global, que embora não seja algo recente, tem ganhado maior atenção nos últimos anos devido à repercussão na mídia de conflitos e outras situações que, segundo as Nações Unidas, no ano de 2015 já tinham forçado 21 milhões de pessoas a fugirem de seus países.

A relevância do tema também está firmada pela sua atualidade, uma vez que, diariamente, evolui, exigindo novas soluções e formas de pensá-lo, em meio a uma crise migratória mundial e que reverbera também na América Latina, e por além de ser uma questão social, de cunho humanista.

Nesse sentido, é fundamental compreender como o judiciário, diante de critérios legais e da intensificação do fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, bem como das consequências sociais no estado de Roraima, estipulou um padrão jurídico para determinar que as fronteiras devam permanecer abertas.

A estrutura do artigo consiste em: a) um primeiro tópico, no qual são abordados os critérios jurídicos estabelecidos nas normas internacionais (Convenção/51) e na legislação pátria sobre o instituto do refúgio (Estatuto dos Refugiados), e como o CONARE utiliza esses critérios ao analisar os pedidos de reconhecimento da condição de refugiado; b) segundo tópico o qual trata do fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, por meio da análise de um ato do executivo local (Decreto Estadual) e um ato do judiciário (decisão em sede de tutela antecipada na 1ª Vara Federal de Roraima), com o intuito de verificar se os critérios elencados em ambos os atos são compatíveis com as definições legais tratadas no tópico anterior; c) terceiro tópico o qual analisa a decisão da Ministra Rosa Weber nos autos da ACO 3121, em que foi indeferido o pedido de tutela antecipada para fechamento da fronteira entre Brasil e Venezuela, na cidade de Pacaraima/RR.

1 REQUISITOS LEGAIS PARA CONCESSÃO DO REFÚGIO .

De início, destaca-se que a intensificação do fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil é consequência da crise econômica e um cenário de desprezo aos direitos essenciais a uma sobrevivência minimamente digna nesse país. Com o aumento da demanda por proteção em países vizinhos, entre eles o Brasil, questiona-se qual o tratamento deve ser dispensado a esses migrantes, tendo em vista que o referido fluxo migratório é de natureza mista ou irregular, o que significa que entre as pessoas que buscam proteção no Brasil, há solicitantes de refúgio ou refugiados (em potencial), bem como migrantes econômicos, indígenas e outras categorias de migrantes.

Como o instituto do refúgio não é aplicado por mera solidariedade do Estado concedente, mas sim por sua postura na política internacional, é preciso delimitar quais critérios legais são utilizados para o reconhecimento da condição de refugiado.

A conceituação de refugiado em face da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967 (conceito clássico de refúgio) é pautada no fundado temor de perseguição, em razão da etnia, religião ou alinhamento político. Preenchidas essas condições, as normas internacionais

a respeito da matéria incidem, inclusive com a aplicação do princípio da não devolução ao país em que a pessoa tinha sua vida ameaçada.

Quanto às causas que impulsionam o movimento de refugiados no globo, são mais recorrentes e reconhecidas nos supracitados textos legais, as causas políticas quando há guerra no país de origem e as econômicas. Essas últimas não se confundem com a migração econômica (emigrantes e imigrantes), porque o refúgio ocorre quando a violação de direitos humanos é tamanha que a pessoa não possui meios para sobreviver com uma vida digna, enquanto para os migrantes econômicos, embora haja uma insatisfação com as condições locais, não há a impossibilidade de satisfação das necessidades vitais no país de origem.¹

No âmbito nacional, compete ao Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) a análise da condição de refugiado e à União legislar e executar medidas na área migratória.

1.1 Critérios empregados pelo Estado brasileiro: papel do CONARE.

O CONARE faz parte da estrutura tripartite estabelecida pela Lei n. 9.474/97 (Estatuto dos Refugiados) para tratamento das questões relacionadas à temática do refúgio. É órgão vinculado ao Ministério da Justiça e atua em conjunto com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e representantes da sociedade civil.

As decisões do CONARE levam em consideração o conceito amplo de refúgio disposto no artigo 1º da supracitada lei, qual seja, todo indivíduo que

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.²

Desta forma, o CONARE elevou o refúgio como instituto de proteção à vida, diferenciando-o de vez do asilo político que é ato soberano do Estado.³ Aliás, o sistema do

¹ CASELLA, Paulo. **Refugiados: conceito e extensão** in O Direito Internacional dos Refugiados: Uma perspectiva brasileira. Coordenadores Nadia de Araujo e Guilherme Assis de Almeida. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

² BRASIL. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. **Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acesso em: setembro de 2018.

refúgio é mais protecionista e não arbitrário como no asilo, porque nele há uma coletividade de seres humanos forçados a saírem de seu país de origem, por sofrerem perseguições, pelos motivos expostos acima.

Portanto, ao analisar se o solicitante de refúgio terá ou não sua condição reconhecida, o CONARE utiliza os critérios estabelecidos pela Lei n. 9.474/97.

A outra base legal nacional para apreciação do pedido de refúgio é a própria Constituição Federal, ao estabelecer que as relações internacionais do estado brasileiro serão regidas segundo os princípios da prevalência dos direitos humanos e da concessão de asilo político (art. 4º), e da garantia de igualdade de todos (art. 5º).⁴

1.2 Competência da União em matéria migratória

A repartição de competência entre os entes federativos é matéria constitucional. Segundo o art. 21, inciso XXII da Carta Magna, compete a União executar os serviços de polícia de fronteira. Quer dizer, incumbe a Polícia Federal a fiscalização e administração das fronteiras. No que concerne à competência para legislar sobre a matéria migratória, consoante o art. 22, inciso XV da Constituição Federal, compete, privativamente, a União legislar sobre emigração, imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros.

Ressalta-se que tal disposição constitucional foi efetivada por meio da Lei n. 9.474/97, pelo Decreto n. 840/93, o qual dispõe sobre a organização e funcionamento do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), bem como pela Lei n. 13.445/17. Logo, não há que se falar em ausência de legislação pátria pertinente à matéria. Outrossim, as supracitadas leis são parâmetros, limites para a atuação dos poderes executivo e judiciário.

Isto posto, serão analisados dois atos do Estado de Roraima: do Executivo, por meio de Decreto Estadual e do Judiciário, a decisão em sede de tutela antecipada do juízo da 1ª Vara Federal de Roraima nos autos do Processo n. 002879-92.2018.4.01.4200 (Ação Civil Pública).

³ LEÃO, Renato. CONARE: **balanço de seus 14 anos de existência**. In: 60 Anos de ACNUR, perspectivas para o futuro. RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). p. 69 e segs.

⁴ PACÍFICO, Andrea e MENDONÇA, Renata. **A Proteção Sociojurídica dos Refugiados no Brasil**. *Textos e Contextos*, Porto Alegre, vol. 9, n. 1, p. 170-181, jan/jun. 2010.

2 PEDIDO DO ESTADO DE RORAIMA

Tendo em vista os critérios legais fixados nas normas internacionais sobre a matéria e pelo sistema brasileiro com a atuação do CONARE, é possível afirmar que o Executivo e o Judiciário, respectivamente, agiram em sentido contrário ao estabelecido no tópico anterior?

2.1 Decreto Estadual n. 25.681-E

Em 2017, 17.865 venezuelanos solicitaram o reconhecimento da condição de refugiado ao estado brasileiro,⁵ representando mais de 50% das solicitações feitas nesse ano. O estado de Roraima sozinho recebeu 15.9555 solicitações. No ano passado, os venezuelanos representaram 33% das solicitações em trâmite no Brasil. No mundo, entre janeiro e setembro de 2017, 48.500 nacionais da Venezuela solicitaram refúgio.

É diante deste cenário que a governadora do Estado de Roraima elaborou o Decreto Estadual n. 25.681 - E, de 01/08/2018, o qual visa restringir o acesso aos serviços públicos aos estrangeiros que possuam passaporte, sob o argumento de que o estado não consegue lidar com o fluxo de migrantes venezuelanos.

O referido decreto visa à atuação especial das forças de segurança pública, em razão do intenso fluxo migratório direcionado, principalmente, para os municípios de Boa Vista e Pacaraima, o que tem sobrecarregado a prestação de serviços públicos nessas localidades.

Entre os motivos que ensejaram a elaboração deste instrumento normativo, destacam-se a ineficiência das ações federais no controle da fronteira, sobretudo a entrada indiscriminada de pessoas as quais não se enquadram na situação de refúgio, o aumento da demanda por serviços públicos aos imigrantes e da criminalidade, e a maior vulnerabilidade de crianças e idosos migrantes em situação de rua.

Aduz, ainda, que não tem sido feita de forma correta a identificação de quais pessoas no grupo de migrantes de fato se enquadram a categoria de refugiadas, pois estão entrando no território nacional de forma indiscriminada, sem cautelas sanitárias e verificação dos antecedentes criminais.

⁵ Sistema do Refúgio Brasileiro. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2017/refugio-em-numeros-2010-2016>. Acesso em: 30 set. 2017. Acesso em setembro de 2018.

Algumas das medidas decretadas não têm respaldo nas normas que regem a matéria, tanto no âmbito nacional, quanto no internacional, conforme será analisado a seguir.

Em primeiro lugar, há um equívoco quanto às regras que dispõem sobre as medidas compulsórias de deportação e de expulsão quando envolvem pessoas na condição de refúgio.

O artigo 5º do supracitado decreto estadual determina

aqueles cidadãos estrangeiros que praticarem atos contrários aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal e Constituição do Estado de Roraima, inclusive a violação de direitos fundamentais assegurados aos cidadãos brasileiros [...] estão sujeitos às normas legais cabíveis, devendo a autoridade policial responsável adotar as providências necessárias para procedimentos de deportação ou expulsão, conforme o caso.⁶

A deportação não se confunde com o impedimento à entrada do estrangeiro, pois esta ocorre quando ele não possui justo título para entrar no Brasil (documento válido). Como a entrada no território nacional ocorre de maneira irregular, cabe a polícia federal, que é a autoridade competente, promover a deportação de estrangeiro.

A partir disso, é possível aferir que, ao contrário do determinado no decreto, o que gera a deportação não é o cometimento de ato em desfavor de direitos fundamentais dos brasileiros, ou a violação aos princípios constitucionais federais ou estaduais. Para que haja a deportação, a entrada do estrangeiro deve ter sido irregular na origem, ou se tornado irregular com o decurso do tempo.

Ocorre que, em matéria de migração e tendo em vista que a situação em tela gira em torno de um fluxo misto, a falta de documentação válida não pode caracterizar a irregularidade. Isto porque, um dos princípios norteadores da Lei n. 13.445/2017 (nova Lei de Migração), consoante seu artigo 3º, inciso V é a “promoção de entrada regular e de regularização documental.”⁷. Esta lógica se aplica aos migrantes que não estejam enquadrados na condição de refugiado. Contudo, em meio a crise migratória, não é cabível exigir documentos válidos daqueles que fogem de seu país de origem, independente da causa ser reconhecida como pressuposto para o refúgio.

Ou seja, em vez de deportar de forma direta, a polícia federal deve promover a regularização documental quando for possível. E a medida compulsória de deportação só

⁶ RORAIMA. Decreto nº 25.681-E. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/08/selection.pdf>. Acesso em setembro de 2018.

⁷ BRASIL. Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017. **Lei de Migração**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: setembro de 2018.

acontecerá após procedimento administrativo, o qual deve respeitar a ampla defesa e o contraditório.

Já a expulsão é medida administrativa decorrente de crime. De acordo com o artigo 54, §1º da referida lei, é necessário que haja sentença condenatória transitada em julgado. Novamente, não se trata de um mero ato discricionário da autoridade policial, nem tão pouco pode emanar de ordem do poder Executivo como pretendeu o decreto estadual ora em análise.

Ao determinar a possibilidade de deportação ou de expulsão à revelia do procedimento legal, o decreto feriu princípios basilares da Constituição Federal, o que motivou a Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal e pela Defensoria Pública da União perante a Justiça Federal do Estado de Roraima, cuja decisão em sede tutela provisória será analisada no próximo subtópico.

Ainda no que concerne à documentação válida, o decreto exige em seu artigo 3º, § único, a apresentação de passaporte como condição para que o migrante vindo da Venezuela possa usufruir de serviços públicos, salvo quando houver urgência ou emergência. Ora, já foi abordado que a documentação válida não pode ser um limite ao acesso do migrante ao território nacional, na situação em análise, até porque há pessoas que preenchem os requisitos para o pedido de refúgio, mas pela urgência no deslocamento, ou mesmo por determinação do país de origem, viajam sem passaporte ou qualquer outro documento.

Ademais, condicionar o acesso aos serviços públicos prestados pelo estado de Roraima à apresentação de passaporte válido é uma atitude que caminha na contramão dos princípios dispostos na Lei de Migração e é expressamente contrária ao artigo 4º, inciso VIII dessa lei, senão vejamos:

Art. 4o Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:
VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória.⁸

Os principais pontos da decisão do juízo da 1ª Vara Federal de Roraima sobre o pedido de antecipação de tutela serão tratados a seguir, haja vista que alguns dos argumentos colacionados pelo magistrado foram abordados também na ACO 3121.

⁸ BRASIL. Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017. **Lei de Migração**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: setembro de 2018.

2.2 Ação Civil Pública n. 002879-92.2018.4.01.4200

Conforme dito anteriormente, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União em Roraima ajuizaram Ação Civil Pública, visando a revogação total do Decreto Estadual n. 25.681 – E, a fim de preservar a atribuição constitucional da União para função de policiamento das fronteiras, além de ferir disposições constitucionais e tratados internacionais sobre o tema.⁹

O juízo da 1ª Vara Federal de Roraima determinou a suspensão do ingresso formal e admissão de venezuelanos no Brasil “a partir da ciência desta decisão e até que se alcance um equilíbrio numérico com o processo de interiorização e se criem condições para um acolhimento humanitário no estado de Roraima”¹⁰. O magistrado alega que os migrantes venezuelanos não merecem ser acolhidos em condições tanto quanto ou mais degradantes do que viviam em seu país, como é o exemplo de mulheres e crianças mendigando na rua e homens buscando emprego em sinais. Ademais, o magistrado ressaltou que

É necessária parada para um balanço das medidas adotadas até então e implementação de outras mais efetivas que assegurem o acolhimento humanitário dos imigrantes venezuelanos, mas também assegurem a fruição dos direitos e garantias dos brasileiros e acelerem o chamado processo de interiorização.¹¹

Ao apreciar o pedido liminar nos autos desta Ação Civil Pública, o magistrado considerou que por ser um fluxo misto, as benesses ou os direitos relativos aos pleiteantes de refúgio não poderiam ser estendidos aos demais migrantes.

Há dois trechos desta decisão que merecem destaque porque trataram a questão sob a ótica do Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/80), revogado desde a vigência da nova Lei de Migração em novembro de 2017 (180 dias após a publicação).

⁹ **MPF e DPU buscam na Justiça Federal a garantia do acesso de migrantes aos serviços públicos.** Portal de notícias do MPF. Roraima: 03 de agosto de 2018. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/rr/sala-de-imprensa/noticias-rr/mpf-e-dpu-acionam-justica-federal-para-garantir-acesso-de-migrantes-a-servicos-publicos>>. Acesso em: setembro de 2018.

¹⁰ RORAIMA. 1ª Vara Federal de Roraima. Ação Civil Pública nº 002879-92.2018.4.01.4200. Requerentes: Defensoria Pública da União e Ministério Público Federal. Requeridos: Estado de Roraima e União. Boa Vista, 5 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=28799220184014200&secao=RR&nome=MINISTERIO%20PUBLICO%20FEDERAL&mostrarBaixados=N>>. Acesso em: setembro de 2018.

¹¹ RORAIMA. 1ª Vara Federal de Roraima. Ação Civil Pública nº 002879-92.2018.4.01.4200. Requerentes: Defensoria Pública da União e Ministério Público Federal. Requeridos: Estado de Roraima e União. Boa Vista, 5 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=28799220184014200&secao=RR&nome=MINISTERIO%20PUBLICO%20FEDERAL&mostrarBaixados=N>>. Acesso em: setembro de 2018.

No primeiro afirma a decisão que “Nenhum estado pode ser tão permissivo à imigração”¹². E no segundo que a “imigração, fora os casos de refúgio, não é um direito do estrangeiro, mas uma concessão do Estado”¹³.

Independente de qual categoria seja objeto de atenção, não há dúvidas que este fluxo migratório intenso vindo da Venezuela é uma migração forçada, a qual poderia inclusive ser considerada migração por sobrevivência.

Apesar deste conceito não possuir previsão legal, há algumas semelhanças entre ele e as disposições do Estatuto dos Refugiados.

Enquanto na lei brasileira de refúgio é empregada a definição “fundado temor de perseguição”, sob o ponto de vista da migração por sobrevivência é adotada a ideia de “ameaça real à existência” da pessoa (migrante), assim, embora haja semelhanças entre o conceito de migração por sobrevivência e o de refugiado para fins da lei nacional, eles se diferem no que concerne às causas desses dois tipos de migração.¹⁴

O Estatuto dos Refugiados foca na perseguição ou violação de direitos, isto se dá porque todo indivíduo que é perseguido tem sua existência ameaçada, mas nem todo indivíduo que tem a existência ameaçada é perseguido.

Por outro lado, ambos (lei brasileira e conceito de migração por sobrevivência) tratam da proteção às pessoas que foram obrigadas a migrar.

A jurisprudência juntada pelo magistrado para sua fundamentação foi o Agravo Regimental n. 0009420-44.2012.4.01.0000/AC, (Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Corte Especial, Relator Desembargador Mario Cesar Ribeiro) referente ao caso do Haiti, em que o Tribunal Federal da 1ª Região entendeu que o Judiciário não pode determinar a abertura da fronteira, pois isso atenta contra a ordem social e a segurança, na medida em que o livre

¹² RORAIMA. 1ª Vara Federal de Roraima. Ação Civil Pública nº 002879-92.2018.4.01.4200. Requerentes: Defensoria Pública da União e Ministério Público Federal. Requeridos: Estado de Roraima e União. Boa Vista, 5 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=28799220184014200&secao=RR&nome=MINISTERIO%20PUBLICO%20FEDERAL&mostrarBaixados=N>>. Acesso em: setembro de 2018.

¹³ RORAIMA. 1ª Vara Federal de Roraima. Ação Civil Pública nº 002879-92.2018.4.01.4200. Requerentes: Defensoria Pública da União e Ministério Público Federal. Requeridos: Estado de Roraima e União. Boa Vista, 5 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=28799220184014200&secao=RR&nome=MINISTERIO%20PUBLICO%20FEDERAL&mostrarBaixados=N>>. Acesso em: setembro de 2018.

¹⁴ CORREA, Mariana Almeida Silveira; NEPOMUCENO, Raissa Barcellos; MATTOS, Wesley H. C.; MIRANDA, Carla. **Migração por sobrevivência**: soluções brasileiras. REHMU – Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, Brasília, Ano XXIII, n. 44, jan./jun.

ingresso no território nacional acarreta num colapso dos serviços públicos de saúde e segurança, afetando nacionais e imigrantes.

Conforme exposto nos tópicos anteriores, a Lei de Migração repudia qualquer forma de discriminação ao migrante, independente da sua categoria. Ela é pautada num paradigma humanista, que consagra direitos, liberdades e garantias aos migrantes, com um olhar voltado para mobilidade e que preza pela efetividade do princípio da não discriminação.

A ideia do imigrante como ameaça a segurança nacional não entra na lógica desta lei.

Outra justificativa exposta na decisão foi que compete ao CONARE a análise dos pedidos de refúgio. Entretanto, a mesma decisão foi favorável a

suspender a admissão e o ingresso no Brasil de imigrantes venezuelanos a partir da ciência desta decisão até que se alcance um equilíbrio numérico com o processo de interiorização e se criem condições para um ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO em Roraima.¹⁵

Para que o procedimento de reconhecimento da condição de refugiado seja concretizado, não pode ser obstada a entrada no território nacional. Afinal, diferentemente do asilo político, o refúgio prescinde da extraterritorialidade.

De outro turno, ainda que no futuro o pleito seja indeferido ou a pessoa venha a perder ou ter excluída a condição de refugiada, impedir a entrada no Brasil é impossibilitar que o pleito dela seja apreciado pelo CONARE.

A lei de migração não rediscute o instituto do refúgio, apenas o complementa em alguns pontos, pois a Lei n. 9.474/97 (Estatuto do Refugiado) continua em vigor e atende bem as especificidades da condição de refugiado ou de solicitante de refúgio.

Apenas foram suspensos pela decisão de 1ª instância o art. 2º, 3º, § único e 5º, quanto a discriminação negativa, deportação ou expulsão (dos solicitantes de refúgio).

¹⁵ RORAIMA. 1ª Vara Federal de Roraima. Ação Civil Pública nº 002879-92.2018.4.01.4200. Requerentes: Defensoria Pública da União e Ministério Público Federal. Requeridos: Estado de Roraima e União. Boa Vista, 5 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=28799220184014200&secao=RR&nome=MINISTERIO%20PUBLICO%20FEDERAL&mostrarBaixados=N>>. Acesso em: setembro de 2018.

3 PADRÃO JURÍDICO DEFINIDO NA ACO 3121, EM SEDE DE TUTELA ANTECIPADA

O estado de Roraima ajuizou Ação Cível Ordinária perante o Supremo Tribunal Federal, com o intuito de suspender temporariamente a imigração na fronteira entre Brasil e Venezuela, pedido que, no fundo, repete as disposições do Decreto Estadual que pretendiam o fechamento provisório da fronteira ou a limitação da quantidade de refugiados venezuelanos a serem recebidos por dia, ou seja limitar o ingresso de refugiados ou solicitantes de refúgio, por controle em cotas.

Além deste pedido principal, o estado de Roraima requereu a redistribuição dos (i)migrantes para outros Estados, conforme a política pública de interiorização, e que sejam adotadas medidas político-administrativas pelo Governo Federal, como a criação de barreira sanitária, reforço na vacinação fornecida e a instalação de hospital de campanha do Exército.

Apesar disso, afirma não ser contrário ao acolhimento humanitário, apenas visa a adoção de critérios para as cotas de distribuição dos migrantes e que sejam tomadas medidas compensatórias à cada estado, de forma proporcional a quantidade de migrantes recebidos.

Uma vez que o contexto fático que ensejou o ajuizamento desta ação é o mesmo do decreto estadual, passaremos ao estudo da decisão em si, para verificar se está em consonância com os critérios legais para reconhecimento do refúgio adotados pelo Brasil e quais as possíveis consequências jurídicas desta decisão.

Merecem destaques os seguintes pontos na decisão da Ministra Rosa Weber e que serão tratados um por um abaixo: os direitos humanos serem parâmetro nas decisões relacionadas a migração, sobretudo para que seja franqueado o exercício de direitos no país de acolhida; a maior vulnerabilidade das pessoas envolvidas numa migração forçada em que estão presentes diversas categorias de migrantes, entre eles solicitantes de refúgio ou refugiados, há presença já consolidada no Brasil de uma estrutura voltada para o acolhimento dos refugiados, composta pelo ACNUR e CONARE.

A ideia principal é que “as dificuldades decorrentes do fluxo excessivo não autorizam a lesão a direitos individuais de brasileiros ou estrangeiros”.

Afirmar que os estrangeiros também possuem direitos individuais é reconhecê-los enquanto seres humanos, independente das condições que os trouxeram até o Brasil ou se a entrada aconteceu de forma regular.

Os direitos humanos são parâmetros a serem seguidos antes, durante e após a solicitação de refúgio. E devem também pautar, sempre, o tratamento de todos os indivíduos que participam de um fluxo misto.

Questão delicada é a do refugiado de fato que não possui proteção especial definida e também é figura presente nesse tipo de fluxo. Uma parcela da doutrina entende que

o refugiado de fato é protegido pelo Direito Consuetudinário (devido à regra de *ius cogens* do *non-refoulement*, contida no art. 33 da Convenção de 51, pela qual um Estado não pode mandar uma pessoa de volta ao território de onde fugiu por sua vida correr perigo em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou filiação em determinado grupo social), e que, por isso, é portador de direitos assim como o refugiado estatutário.¹⁶

Mesmo assim, o que acontece na realidade é uma postura mais restritiva do Estado acolhedor, em razão da proteção internacional ao refugiado de fato ser mais branda do que para o refugiado estatutário.

Em suma, ao lidar com um fluxo misto, a vulnerabilidade é algo que qualifica todos migrantes, não importa a categoria em que possam ser enquadrados. Se refugiados estatutários ou de fato, se migrantes econômicos.

Sob essa ótica, direitos humanos e migração não são duas coisas desassociadas uma da outra. A análise do enquadramento desses migrantes a condição de refugiado será feita posteriormente pelo CONARE, e até que chegue esse momento, não se pode abrir mão de direitos que garantem o mínimo suficiente à sobrevivência de cada um dos atores envolvidos.

Diversas são as razões para o deslocamento em massa de venezuelanos para o Brasil. Embora não seja possível afirmar que todas essas pessoas são solicitantes de refúgio ou mesmo refugiadas, a falta ou total ausência de serviços essenciais, a repressão por motivos políticos, a insegurança e a violência no seu país de origem, poderiam se encaixar na “grave e generalizada violação de direitos humanos” e no “fundado temor de perseguição por opinião política”, previstos no art. 1º da Lei n. 9.474/97 (Estatuto dos Refugiados).

A violação generalizada a este rol de direitos além de legitimar o reconhecimento do status de refugiado, faz parte dos critérios para elaboração de políticas públicas no país de acolhida, e antes disso, na forma como são recebidas essas pessoas. Portanto, os direitos

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Civil Ordinária nº 3121. Requerente: Estado de Roraima. Requerido: União. Brasília, 6 de agosto de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>. Acesso em: agosto de 2018.

humanos devem ser parâmetro também para a fase da proteção que ocorre no país de acolhida.

Embora o conceito de direitos humanos seja vasto há que se ter em consideração as seguintes ideias: que o refugiado e o requerente de refúgio são seres humanos e, portanto, merecem proteção ampla; que para a Convenção de 51, um dos fundamentos para o reconhecimento do status de refugiado é a afirmação internacional de direitos humanos e que a “proteção internacional do refugiado” decorre da responsabilidade estatal.¹⁷

Os requisitos para ter reconhecida a condição de refugiado devem ser analisados de acordo com a evolução do conceito de refugiado, que abarca os refugiados de fato, categoria não prevista no texto da Convenção de 51, mas que está presente em fluxos mistos, como é o caso em tela.

Ignorar a heterogeneidade dos fluxos migratórios desencadeia consequências gravosas tanto para os solicitantes de refúgio e refugiados como para os demais migrantes, sobretudo na efetivação dos direitos humanos.¹⁸

Neste ponto, a decisão, em sede de tutela antecipada, indica que por se tratar de um fluxo misto:

A utilização indiscriminada de medidas voltadas a restringir migrações irregulares pode acabar privando indivíduos não apenas do acesso ao território, mas do acesso ao próprio procedimento de obtenção de refúgio no Estado de destino, o que poderia, a depender da situação, configurar, além de descumprimento do dever de proteção assumido internacionalmente, ofensa à cláusula constitucional asseguidora do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88).¹⁹

Na prática, o fechamento da fronteira ou a limitação de ingresso (cotas de ingresso) é um óbice ao exercício de direitos previstos em instrumentos internacionais a que o estado brasileiro se sujeitou, por adesão voluntária. E foi inclusive inspirado nelas, que editou o Estatuto dos Refugiados.

O policiamento da fronteira deve ser feito pela União e não cabe a polícia civil ou polícia militar de Roraima determinar quais pessoas podem ou não entrar no Brasil. E se não

¹⁷ MENEZES, Thais; REIS, Rossana. **Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado.** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 56, n. 1, p. 144-162, fev. 2013.

¹⁸ SILVA, João Carlos. Fluxos migratórios mistos e os entraves a proteção dos refugiados. Revista, Rio de Janeiro, jun. 2017.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Civil Ordinária nº 3121. Requerente: Estado de Roraima. Requerido: União. Brasília, 6 de agosto de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>. Acesso em: agosto de 2018.

pode opinar sobre a entrada, certamente não pode fazê-lo quanto à saída, por meio de medidas compulsórias.

Fato é que, ao estipular a saída compulsória por meio da deportação, ou mesmo da expulsão, a autoridade policial deve seguir os preceitos previstos na Lei de Migração, e acima de tudo, seguir os princípios que estão previstos na Constituição Federal e que se irradiam a toda legislação pátria. Como o princípio da ampla defesa e contraditório, que faz parte dos procedimentos de deportação e de expulsão e que não encontra aplicação quando os migrantes são mandados à força de volta para Venezuela, sem sequer haver o procedimento administrativo previsto em lei.

Também é contrário as medidas compulsórias determinadas pela autoridade policial, o princípio do non-refoulement, pelo qual o solicitante de refúgio ou refugiado não pode ser devolvido de maneira forçada ao Estado que o perseguia ou ameaçava sua existência.

No que tange a competência da União para legislar sobre matéria migratória, a decisão aponta que ela não restou inerte, pois editou o Estatuto dos Refugiados e a Lei de Migração. Somadas essas leis aos dispositivos da própria Constituição, constata-se que a matéria está plenamente amparada na legislação pátria.

Com isto, quer se afirmar que existem ferramentas no ordenamento jurídico brasileiro para resolver as questões relacionadas ao intenso fluxo de migrantes na região fronteiriça. E também há dever de proteção humanitária que provoca nas pessoas que estão do outro lado uma

justa expectativa naqueles que ingressam ou estão em vias de ingressar no território brasileiro, para que sua condição seja reconhecida como tal, ou ao menos que possa ser submetida à avaliação dos órgãos competentes.²⁰

Mais do que um aparato jurídico, já há uma estrutura institucionalizada voltada ao acolhimento, qual seja a colaboração entre ACNUR e CONARE, sendo certo que os solicitantes de refúgio e refugiados só terão acesso a ela se não tiverem tolhido o direito fundamental de petição. Este direito por sua vez só, pelas características próprias do instituto do refúgio só pode ser exercido deste lado da fronteira.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Civil Ordinária nº 3121. Requerente: Estado de Roraima. Requerido: União. Brasília, 6 de agosto de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>. Acesso em: agosto de 2018.

Enquanto permanecesse fechada, a violação ao supracitado direito se renovaria dia após dia. E pior, os migrantes continuariam sujeitos as violações de direito que já sofriam no próprio país de origem e deram causa a sua fuga.

CONCLUSÃO

A questão aqui tratada não pode ser analisada tão somente pelo ponto de vista nacional. Migrar é um fato social complexo e um direito humano. Acolher alguém que sofria perseguições por simplesmente ser quem é, pertencer a determinado grupo, exercer sua liberdade de expressão quanto a política ou qualquer outro motivo previsto no texto convencional e na legislação brasileira é ser condizente com essas práticas.

Ao aderir aos instrumentos internacionais sobre o tema e produzir legislação própria sobre o assunto, o Brasil demonstrou qual sua postura enquanto país. E é o acolhimento. Não se trata de mera solidariedade estatal. É um compromisso firmado com o mundo.

Por se tratar de um fluxo misto, há presença de migrantes que podem se enquadrar na condição de refugiado, inclusive entre eles há solicitantes desse instituto. Por consequência, são aplicáveis as regras concernentes ao refúgio, embora, justamente, devido ao caráter heterogêneo desse fluxo existam outras categorias de migrantes tais como os econômicos.

Tendo em vista, a maior vulnerabilidade dos solicitantes de refúgio e refugiados inseridos num fluxo migratório misto, a interpretação jurídica deve ser feita à luz da Constituição e da legislação vigente.

Assim, o Estatuto do Estrangeiro, não pode fundamentar qualquer decisão nessa seara, já que agora há a Lei de Migração, que trata a matéria sob uma ótica contrária a desse Estatuto.

Não importa qual o momento ou sob que aspecto for examinada, a migração deve ter como parâmetro os direitos humanos, inclusive no que diz respeito ao exercício dos direitos assegurados no texto convencional, e no caso do Brasil, em conformidade com o disposto no Estatuto dos Refugiados e na Lei de Migração, bem como nas balizes elencadas na decisão em sede de tutela antecipada na ACO 3121.

Afinal, o Brasil faz fronteira terrestre com outros países da América Latina, e antes disso, faz parte do mundo.

Uma vez que os parâmetros traçados na decisão em sede de tutela antecipada da ACO 3121 foram estipulados por decisão monocrática, é possível que na eventualidade da matéria ser afetada ao Pleno do Supremo haja a estipulação de outros critérios.

Seja por esta razão ou pela constante evolução fática, ainda há espaço para aprofundar a matéria, que certamente não se esgota com este trabalho.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. **Estatuto do Estrangeiro**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 01 out. de 2018.

BRASIL. Decreto n. 840, de 22 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0840.htm. Acesso em: 01 out. de 2018.

BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. **Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acesso em: 01 out. de 2018.

BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Lei de Imigração**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm. Acesso em: 30 set. de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Civil Ordinária nº 3121. Requerente: Estado de Roraima. Requerido: União. Brasília, 6 de agosto de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>. Acesso em: ago. de 2018.

CASELLA, Paulo Borba. **Refugiados: conceito e extensão**. In: O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira. ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord). Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CORREA, Mariana Almeida Silveira; NEPOMUCENO, Raissa Barcellos; MATTOS, Wesley H. C.; MIRANDA, Carla. **Migração por sobrevivência: soluções brasileiras**. REHMU – Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, Brasília, Ano XXIII, n. 44, jan./jun.

MENEZES, Thais; REIS, Rossana. **Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 56, n. 1, p. 144-162, fev. 2013.

Migração por sobrevivência: soluções brasileiras. REHMU – Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, Brasília, Ano XXIII, n. 44, p. 221-236, jan./jun., 2015.

PACÍFICO, Andrea; MENDONÇA, Renata. **A proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil**. Textos e Contextos, Porto Alegre, vol. 9, n. 1, p. 170-181, jan/jun. 2010.

SILVA, João Carlos. **Fluxos migratórios mistos e os entraves a proteção dos refugiados**. Revista, Rio de Janeiro, jun, 2017.

LEÃO, Renato. **O instituto do refúgio no Brasil após a criação do comitê nacional para os refugiados – CONARE.**

LEÃO, Renato. CONARE: **balanço de seus 14 anos de existência.** In: 60 Anos de ACNUR, perspectivas para o futuro. RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). p. 69 e segs.

MPF e DPU buscam na Justiça Federal a garantia do acesso de migrantes aos serviços públicos. Portal de notícias do MPF. Roraima: 03 de agosto de 2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/rr/sala-de-imprensa/noticias-rr/mpf-e-dpu-acionam-justica-federal-para-garantir-acesso-de-migrantes-a-servicos-publicos>> Acesso em: setembro de 2018.
RORAIMA. Decreto nº 25.681-E. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/08/selection.pdf>. Acesso em: 30 set. de 2018.

RORAIMA. 1ª Vara Federal de Roraima. Ação Civil Pública nº 002879-92.2018.4.01.4200. Requerentes: Defensoria Pública da União e Ministério Público Federal. Requeridos: Estado de Roraima e União. Boa Vista, 5 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=28799220184014200&secao=RR&nome=MINISTERIO%20PUBLICO%20FEDERAL&mostrarBaixados=N>>. Acesso em: 30 set. de 2018.

Sistema do Refúgio Brasileiro. **Ministério da Justiça e Segurança Pública.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2017/refugio-em-numeros-2010-2016>>. Acesso em: 30 set. 2018.